



# **Universidad del Salvador**

## **Doctorado en Ciencia Política**

**Tesis Doctoral:**

**El Análisis Prospectivo de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe desde el punto de vista crítico del Pensamiento Complejo**

**Doctorando: Alejandro Ruiz Balza**

**Para optar por el título de Doctor en Ciencia Política**

**Director: Dr. Raúl Domingo Motta**

**Co-directora: Dra. María Elena Martin**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Diciembre de 2015**

## Resumen

Tomando como tema la relación entre políticas públicas y prospectiva, en el contexto del auge de la previsión realizada desde el ámbito público a nivel mundial y en nuestra región, durante la primera década del siglo XXI, el problema que en este trabajo proponemos analizar críticamente son los desarrollos gubernamentales en materia de análisis prospectivo de políticas públicas realizados en América Latina y el Caribe durante el período mencionado y su impacto en los procesos de toma de decisiones públicas, desde la perspectiva del pensamiento complejo.

Luego de un análisis del estado de la cuestión, planteamos como hipótesis que frente a la emergencia de las sociedades complejas en el presente contexto mundial, las propuestas de políticas públicas que contienen enfoques prospectivos, requieren de su problematización a partir del enfoque crítico del pensamiento complejo. Para contrastar la misma, abordamos un amplio corpus empírico compuesto por fuentes primarias y secundarias, que incluyó estudios prospectivos realizados desde el ámbito público a nivel global, regional y nacional.

Así en nuestro objetivo general, analizamos críticamente los desarrollos gubernamentales en materia de análisis prospectivo de políticas públicas, señalando las limitaciones de los enfoques clásicos de planificación y previsión, con la finalidad de explorar procesos de toma de decisiones públicas para la gestión del futuro en las sociedades complejas, a través de examen de los modelos de análisis prospectivos deterministas de políticas públicas, aplicando los criterios del pensamiento complejo. También se exploraron alternativas de modelos no deterministas, con un fuerte eje en la participación social.

Para ello organizamos la presente tesis a partir de cuatro objetivos específicos que dieron lugar a su vez a cuatro capítulos relacionados con nuestro tema, problema, hipótesis y objetivos de investigación. De ese modo iniciamos con un desarrollo del estado del arte de los estudios de políticas públicas y su relación con la cuestión del futuro y la previsión, abordando el contexto histórico de surgimiento del campo de las políticas públicas, sus principales corrientes en la Ciencia Política, las características de la previsión, la

planificación y el futuro, y su necesaria vinculación con las políticas públicas como variables clave para las mismas.

Luego, y en relación con el lugar que la prospectiva ocupa en nuestra tesis, nos preguntamos por el sitio que ésta tiene en las políticas públicas. Exploramos las distintas etapas atravesadas desde su aparición, sus diferentes corrientes teóricas, y llegamos a la propuesta de análisis prospectivo de políticas públicas realizada por Dunn, como punto de encuentro entre el análisis de políticas públicas y la prospectiva.

Posteriormente realizamos un análisis de los informes prospectivos producidos en Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y América Latina y el Caribe durante la primera década del Siglo XXI, orientados a la anticipación de la agenda estratégica para el año 2030. Los mismos han sido seleccionados como ejemplos para dar cuenta de sus posibles impactos en el establecimiento de la agenda, la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas globales, regionales y locales.

Seguidamente problematizamos los criterios de los enfoques de la prospectiva en las políticas públicas en la sociedad contemporánea. Para ello planteamos una caracterización de la complejidad del mundo actual, a la que sumamos una propuesta teórica y metodológica para el análisis prospectivo de políticas públicas, proponiendo la necesidad de la aplicación del pensamiento complejo a dicho campo en el contexto de los desafíos que plantean las sociedades complejas.

Finalmente en las conclusiones retomamos las preguntas esbozadas en torno del problema de investigación como así también de la hipótesis, y en el marco de los conceptos clave y ejemplos analizados a lo largo de la tesis, remarcamos los resultados obtenidos y proponemos soluciones y alternativas vinculadas con el tema y los objetivos.

# Índice de Contenidos

	Pág.
<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1: Los estudios de políticas públicas y su relación con la cuestión del futuro y la previsión</b>	<b>23</b>
<b>1-1: Contexto histórico de surgimiento del campo de las políticas públicas</b>	<b>24</b>
<b>1-2: Las principales corrientes de políticas públicas en la Ciencia Política y su estado del arte</b>	<b>30</b>
<b>1-3: Las políticas públicas en la línea del tiempo: ¿Azar o Determinismo?</b>	<b>38</b>
<b>1-4: La incorporación de la planificación a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas</b>	<b>44</b>
<b>1-5: Las políticas públicas en las sociedades complejas</b>	<b>61</b>
<b>1-6: Recapitulación</b>	<b>66</b>
<b>Capítulo 2: El lugar de la prospectiva en las políticas públicas</b>	<b>68</b>
<b>2-1: Aproximaciones al contexto de surgimiento de la reflexión teórica en torno a la prospectiva</b>	<b>69</b>
<b>2-2: La prospectiva como disciplina de las ciencias sociales: su método, técnicas y herramientas</b>	<b>73</b>
<b>2-3: Antecedentes organizacionales de la prospectiva en el Siglo XX</b>	<b>87</b>
<b>2-4: Breves consideraciones en torno a la “construcción del futuro”</b>	<b>99</b>
<b>2-5: El análisis prospectivo de políticas públicas</b>	<b>102</b>
<b>2-6: Recapitulación</b>	<b>109</b>

<b>Capítulo 3: Posibles escenarios prospectivos 2030 Estados Unidos, Unión Europea, China y América Latina</b>	<b>110</b>
<b>3-1 Escenarios propuestos por los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia para el 2030</b>	<b>111</b>
<b>3-1-1: EEUU - Global Trends 2030 - Mundos Alternativos</b>	<b>112</b>
<b>3-1-2: Global Trends 2030 - Unión Europea (UE) - Ciudadanos en un Mundo Interconectado y Policéntrico</b>	<b>118</b>
<b>3-1-3: China 2030 - Construyendo una Sociedad Moderna, Armoniosa y Creativa</b>	<b>125</b>
<b>3-2: Escenarios realizados a nivel regional y nacional en América Latina y el Caribe durante la primera década del Siglo XXI</b>	<b>132</b>
<b>3-2-1-1: América Latina 2030</b>	<b>135</b>
<b>3-2-1-2: El Estudio América Latina 2020</b>	<b>139</b>
<b>3-2-1-3: Proyecto de Análisis Político y Escenario Prospectivos (PAPEP)</b>	<b>141</b>
<b>3-2-1-4: Estudios prospectivos realizados por los gobiernos nacionales</b>	<b>142</b>
<b>3-3: Recapitulación</b>	<b>149</b>
<b>Capítulo 4: La prospectiva en las políticas públicas en el contexto de la complejidad</b>	<b>151</b>
<b>4-1: Caracterización de la complejidad del mundo actual</b>	<b>152</b>
<b>4-2: Propuesta teórica y metodológica del pensamiento complejo</b>	<b>161</b>
<b>4-3: Impacto de la complejidad en los procesos de toma de decisiones</b>	<b>168</b>
<b>4-4: Aplicación del pensamiento complejo al campo de las políticas públicas prospectivas</b>	<b>174</b>

<b>4-4-1: Las Rejillas de Observación Prospectiva (ROP)</b>	<b>176</b>
<b>4-4-2: Redes para la Vigilancia Estratégica del Presente</b>	<b>181</b>
<b>4-5: Recapitulación</b>	<b>187</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>189</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>200</b>



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

# Índice de Cuadros

	Pág.
<b>Cuadro - 1: Matriz Método/Finalidad</b>	<b>30</b>
<b>Cuadro - 2: Planificación Normativa y Planificación Estratégica</b>	<b>52</b>
<b>Cuadro - 3: Fases del Proceso de Análisis de Políticas Públicas</b>	<b>54</b>
<b>Cuadro - 4: Clasificación de Metodologías y Técnicas Prospectivas</b>	<b>85</b>
<b>Cuadro - 5: Modelo Prospectivo de la UNESCO</b>	<b>94</b>
<b>Cuadro - 6: Ciclo de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas</b>	<b>104</b>
<b>Cuadro - 7: Tres Tipos de Futuros Sociales</b>	<b>106</b>
<b>Cuadro - 8: Comparativo entre el Origen, Encuadre, Alcance, Incidencia de los Estudios sobre Futuros Normativos 2030</b>	<b>131</b>
<b>Cuadro N° 9: Cuatro Escenarios para América Latina y el Caribe en 2030</b>	<b>137</b>
<b>Cuadro - 10: Ejes Prospectivos Comunes de las Iniciativas Prospectivas Nacionales de la 1era. Década del Siglo XXI</b>	<b>148</b>
<b>Cuadro - 11: Relaciones entre complejidad e indeterminación en el espacio de trabajo del decisor</b>	<b>172</b>
<b>Cuadro - 12: Fases para la Conformación de una Rejilla de Observación Prospectiva (ROP)</b>	<b>176</b>
<b>Cuadro - 13: Ejemplo de Rejilla de Observación Prospectiva (ROP)</b>	<b>178</b>
<b>Cuadro - 14: Rejilla de Observación Prospectiva 2030</b>	<b>179</b>
<b>Cuadro - 15: Redes para la Vigilancia Estratégica del Presente (RVEP)</b>	<b>182</b>



# Introducción

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



La humanidad ha atravesado la historia obsesionada por encontrar la forma de anticipar el futuro. Las metodologías aplicadas han sido de lo más variadas: se han leído las entrañas de los animales, consultado oráculos, augures y brujos, mapas astrológicos, profecías, etc. Sin embargo, como anunciaba el Oráculo de Delfos a sus visitantes: “el conocimiento del futuro no entraña el manejo de la necesidad”.

La capacidad anticipatoria vinculada a la política ha sido desde siempre fuente de poder y prestigio. Ya las primigenias castas sacerdotales -responsables de los estudios de la naturaleza- edificaron sus Estados sobre la base del poder que les otorgaba conocer lo que iba a venir. En Egipto anunciaban “mágicamente” la llegada de las crecidas del Nilo, que dejaría abonadas y preparadas para el cultivo los terrenos adyacentes al río. En Machu Picchu (y otros centros ceremoniales andinos), les permitía evitar que el sol se perdiera definitivamente hacia el sur y renaciera la vida con la ceremonia realizada en la Intihuatana cada solsticio de invierno.

Las diversas culturas, con todas sus diferencias, y aún perteneciendo a momentos muy distintos de la historia de las sociedades -como la cultura griega, el cristianismo, el moderno capitalismo, las ideologías sobre el progreso o el pensamiento socialista- han reflexionado en torno a la posibilidad o no de un dominio consiente y racional del futuro.

Esta búsqueda incansable por dominar y anticipar mediante el pensar los resultados de las prácticas de producción de las condiciones de vida se refleja en prácticas como la política, concepciones filosófico-teológicas como el libre arbitrio, la idea hegeliana de la astucia de la razón, el ideario político de la revolución, la ciencia, la utopía, que, en definitiva, son diversas facetas de un mismo desafío. Sin embargo, que se constituyan disciplinas específicas que tengan como objetivo esa anticipación pensada (con parámetros de reflexión sistemática y entendimiento determinativo) de lo por venir (y que, al mismo tiempo, no se traten de formas renovadas de las prácticas mágicas), es sin duda un hecho más reciente en nuestra historia.

Ya en el siglo XX y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, las modernas técnicas de la previsión estarán en auge y comenzarán a ser un supuesto de partida fundamental para cualquier sistema de administración.

Este conjunto de técnicas se caracterizan por la pretensión de constituir saberes sistemáticos que permitan anticipar el porvenir y con ello construir con premeditación las condiciones de vida tanto en el ámbito de la administración pública como en el de la gestión empresarial. Pero dichas técnicas incurren a menudo en una simplificación tecnocrática de la noción de previsión, a partir de la subestimación conceptual y política, la crisis de la visión lineal del progreso, del aumento de la incertidumbre y la emergencia de la complejidad en las sociedades contemporáneas, surgidas en el ocaso de la llamada Sociedad Industrial, como modo excluyente de organización social a nivel mundial.

Se trata de sociedades en las que la emergencia<sup>1</sup> de la complejidad, entendida esta última como procesos, hechos u objetos multidimensionales, multirreferenciales, interactivos (retroactivos y recursivos) y con componentes de aleatoriedad, azar e indeterminación, que conforman en su aprehensión grados irreductibles de incertidumbre, y que requieren de parte del sujeto una estrategia de pensamiento, a la vez reflexiva, no reductiva, polifónica y no totalitaria/totalizante (Motta, 2009). Desde el punto de vista teórico adoptado en la presente tesis - el pensamiento complejo - denominamos a las sociedades contemporáneas como sociedades complejas. En ese marco, proponemos como tema analizar la aplicación de la prospectiva a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en las sociedades complejas desde la perspectiva del pensamiento complejo.

Mi interés por este análisis se relaciona con tres momentos de mi desarrollo profesional. En 1988, trabajando como becario en la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Honorable Cámara de Diputados de la República Argentina, me contacté con académicos, expertos y publicaciones diversas a nivel local, regional y mundial dedicadas a la prospectiva.

En dicho año también iniciamos junto al Dr. Raúl Motta un grupo de estudio interdisciplinario en el que el análisis de la obra de Edgar Morin y la problematización del pensamiento complejo tuvo un rol central. Fruto de esta dinámica, que realizábamos en paralelo a nuestras actividades universitarias, en 1991 tomamos contacto con este pensador

---

<sup>1</sup> Emergencia entendida aquí no como alarma o urgencia que aluden a un peligro inminente, sino como efectos organizacionales, productos (producir: traer al ser) de la disposición de las partes en el seno de la unidad sistémica.

francés en Buenos Aires, encuentro que generará en su devenir una relación académica y de amistad, que desembocó en la conformación de la Cátedra Itinerante UNESCO “Edgar Morin”.

Cuando en 1995 diseñé, programé y coordiné durante 29 meses, la implementación del Sistema Nacional de Administración de Recursos Humanos (SINARH) para el gobierno de la República del Paraguay, bajo el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del programa internacional de reformas administrativas (hoy llamadas de primera generación), la convergencia y relación entre prospectiva, políticas públicas y pensamiento complejo se convirtió en mi proyecto de investigación central y en el eje de múltiples proyectos de cooperación internacional y capacitación en los que participé en varios países desde distintos roles, y documenté en informes y artículos académicos desde entonces hasta la fecha. La presente tesis es un capítulo importante en este camino de investigación y aspira a aportar en dicha dirección.

## **1. Marco Teórico**

A continuación describiremos brevemente el contexto conceptual básico para el abordaje de lo que denominamos la aplicación de la prospectiva a la formulación e implementación de políticas públicas desde la perspectiva del pensamiento complejo, en las sociedades complejas. Para ello caracterizaremos los puntos centrales de lo que en esta tesis se entiende por pensamiento complejo, políticas públicas y prospectiva, y su puesta en relación particular en el contexto de las sociedades complejas.

### **1.1 Pensamiento Complejo**

El pensamiento complejo es entendido en esta tesis como un pensamiento que relaciona, un arte-pensar y una estrategia del espíritu frente a la paradoja que anima el actual contexto que globaliza y al mismo tiempo fragmenta. Realiza la rearticulación de los conocimientos mediante la aplicación de sus criterios o principios generativos y estratégicos de su método.

Según Morin (1995) como método, camino, ensayo, estrategia, el pensamiento complejo contiene un conjunto de siete principios metodológicos que configuran una guía para un pensar complejo. Estos principios metodológicos son los siguientes: 1) Sistémico u organizacional; 2) Hologramático; 3) De retroactividad; 4) De recursividad; 5) De autonomía / dependencia; 6) Dialógico; 7) Reintroducción del cognoscente en todo conocimiento.

En síntesis, es un camino que parte de un estado de cosas caracterizado por una dispersión y reunión interdisciplinaria de campos de conocimientos, teorías, emergencia de nuevos conceptos, y que intenta llegar a un lugar dinámico de articulación que se denomina "pensamiento complejo". Comienza como la inauguración de un espacio epistémico donde reunir y seleccionar críticamente distintos enfoques teóricos sobre la complejidad, la metodología, la epistemología y la ontología: "El pensamiento complejo no es una *Teoría de la Complejidad* ni un espacio interdisciplinario borroso donde se habla de *lo complejo*" (Motta, 2009).

## 1.2 Políticas Públicas

Para comenzar con una definición amplia de políticas públicas optamos por aquella que sostiene que son "todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer" (Dye, 1992) o "el resultado de la actividad investida de poder público y autoridad gubernamental" (Thoening y Meny, 1992).

Las políticas públicas son una modalidad determinada de acción de los Estados y los gobiernos democráticos que integran un conjunto de acciones diseñadas y aplicadas a resolver problemas públicos que emergen del interés, demanda, atención y movilización de la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1991). Las mismas necesitan contar con respaldo normativo que asegure su cumplimiento y tiene impacto en la vida del conjunto de los miembros de la sociedad en la que se aplican.

La formulación las políticas públicas hace alusión a "la expresión decantada y genuina del "interés general" de la sociedad, sea porque su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente

racionales a la solución de problemas sociales” (Oszlak, 1976:4). Por su parte, la implementación se desarrolla en la administración pública y más precisamente en el Poder Ejecutivo. En este ámbito de la burocracia estatal se juegan intensas dinámicas de construcción y conflicto político específicas.

Si bien en general estos modelos se han presentado como opuestos y desplegándose en compartimientos estancos, “la formulación e implementación de políticas públicas son, alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción” (Oszlak, 1976: 35), por lo que inferimos que nos encontramos frente a una relación de opuestos-complementarios y límites borrosos en la acción. En el marco de la relación que en esta tesis se realiza entre políticas públicas y prospectiva, Oszlak (1976) señala que este modelo contiene elementos normativos y prescriptivos a partir de los cuales puede deducirse que las políticas públicas implican una visión sobre un futuro deseable para su sociedad de referencia.

### **1.3 La Prospectiva**

Surge en 1957 en París con la creación del Centro Nacional de Prospectiva -definida por la Real Academia de la Lengua como: “conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o predecir el futuro de alguna materia”- en el contexto de un debate global en torno a la previsión y los alcances y eficacia de la planificación, que era restringida mayoritariamente al ámbito militar, a fines de la Segunda Guerra Mundial.

Prontamente surgen distintos enfoques tanto en Europa como en los Estados Unidos (Prospective, Futurology, Forecast, Futuribles, etc.) que se proponen establecer una diferencia metodológica entre ambas disciplinas, originada fundamentalmente por el hecho que cada una se desenvuelve en extremos opuestos de la línea temporal (Godet, 1991). La planificación va del presente al futuro, la prospectiva realiza su tarea en sentido inverso, es decir, del futuro hacia el presente. Entre las técnicas disponibles en este campo se encuentran el Método Delphi, el Análisis de Impactos Cruzados, el Método de Escenarios, el Ábaco de Regnier, los Modelos de Simulación y el de Analogías Históricas (Helmer, 1983).

El valor del pronóstico en la prospectiva no está en el acierto sino en la actitud de ponerse a imaginar cosas que puedan llegar a suceder. La representación de abanico de futuros posibles depende también de la lectura del pasado. En cierto modo, el pasado es tan múltiple e incierto como el futuro. La historia nunca es definitiva, sino que siempre está en reconstrucción. Todo depende de la línea que se siga en su interpretación. De ahí la importancia que reviste abrir el campo de la imaginación a otras representaciones, tanto del pasado como del futuro.

## **2 - Estado del arte**

El análisis prospectivo de políticas públicas es un tema de una actualidad y extensión que se refleja en múltiples publicaciones de fechas recientes y realizadas por fuentes calificadas que nos facilitan sintetizar el estado del arte a nivel global, regional y local. Por ejemplo, en el ámbito geográfico de la Unión Europea se han desarrollado más de un tercio del total de investigaciones analizadas. Las otras dos grandes áreas geográficas relevantes en el campo de la prospectiva son Asia (con Japón como país líder) y América del Norte. En América Latina se observa, en los últimos años, un crecimiento importante de los estudios del futuro.

El principal financiador y/o cliente de los estudios prospectivos son los gobiernos, sean regionales, nacionales o supranacionales. Sin embargo, en los Estados Unidos de América y en Australia, hay un número relativamente alto de investigaciones financiadas por empresas privadas. En cuanto al ámbito geográfico, la mayoría de los estudios se circunscribe al espacio nacional, pero en la Unión Europea se registra un destacable número de investigaciones del ámbito regional (Keenan, Butter, Sainz de la Fuente y Popper, 2006).

El mayor porcentaje de los estudios e investigaciones se realiza desde las ciencias sociales: servicios sociales, sistemas públicos y privados, desarrollo social, turismo, mercado de trabajo, formación y recursos humanos, entre otros (Keenan, Butter, Sainz de la Fuente y Popper, 2006), cuyos principales resultados se orientaron al análisis de tendencias, elaboración de escenarios, mapas de evolución de tecnologías clave, prioridades de investigación, y recomendaciones para guiar los programas de inversión, de

investigación y desarrollo, y de innovación públicos y privados. Los métodos que se aplican son de amplia variedad, destacándose el predominio del método Delphi en Asia, especialmente en el caso de Japón; en la Unión Europea, el método de escenarios y el Technology Roadmaps<sup>2</sup>, muy utilizado en los Estados Unidos.

En la relación prospectiva y políticas públicas, distintas miradas convergen desde supuestos diversos sustentados por prestigiosos autores que realizan sus tareas a nivel mundial y regional. Entre los más destacados se encuentran los siguientes que comentaré muy brevemente a continuación.

Los trabajos de Michel Godet<sup>3</sup>, realizados desde el Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia y Organización (LIPSOR), son una referencia obligada para la reflexión y difusión de la prospectiva en todo el mundo. Su enfoque queda claramente puntualizado en la siguiente referencia<sup>4</sup>:

Frente a la complejidad de los problemas, los hombres no están desarmados. Han creado herramientas que son útiles en la actualidad. En efecto, el mundo cambia, pero se mantienen las invariantes y las similitudes en la naturaleza de los problemas que reaparecen. Olvidando la herencia acumulada nos olvidamos de las importantes palancas que tenemos y perdemos el tiempo reinventando de nuevo lo inventado. Es necesario entrenar la memoria de métodos y útiles que la enriquezcan (LIPSOR - 3IE - EPITA, 2010).

Por su parte, la línea de investigación de William N. Dunn (2012) aborda la conceptualización y aplicación de la prospectiva a los procesos de análisis de políticas públicas. Desde su perspectiva, el análisis prospectivo de políticas públicas provee un medio para sintetizar información acerca del futuro, que facilita trazar a partir del mismo, políticas

---

<sup>2</sup> Esta técnica prospectiva es de gran importancia para la gestión de innovación dado que permite adelantarse en definir la evolución tecnológica aumentado capacidad de anticipación estratégica en la sociedad del conocimiento.

<sup>3</sup> Dr. en Ciencias Económicas, miembro permanente de la Academia Francesa de Tecnología y profesor del Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM).

<sup>4</sup> Disponible en: <http://es.lapropective.fr/>

alternativas y preferencias enunciadas en términos comparativos, predictivos, cualitativos y cuantitativos como bases o guías para la toma de decisiones políticas.

Finalmente, pero no menos importantes, son los trabajos realizados en el marco del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) vinculados con prospectiva y políticas públicas. En particular los realizados por Sergio Bitar (Chile), Luis Mauricio Cuervo González (Colombia), y la obra conjunta de Javier Medina Vásquez, Steven Becerra y Paola Castaño, como investigadores de la Universidad del Valle (Colombia)<sup>5</sup>, incluyen al pensamiento complejo como meta plano epistemológico clave para la previsión.

Este último planteo se vincula con nuestro aporte central respecto del tema a abordar en esta tesis: analizar la integración de los principios del pensamiento complejo en los procesos de análisis prospectivo de políticas públicas en los contextos de complejidad, ambigüedad e incertidumbre crecientes que plantean las sociedades complejas.

### **3 - Marco Metodológico**

Desde el punto de vista metodológico esta tesis se encuadra dentro del tipo explicativa-cualitativa, en la que se desarrolla teóricamente una explicación del sentido mentado de la acción para facilitar la comprensión de un problema de investigación social previamente delimitado:

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas (Hernández Sampieri, 1997:17).

---

<sup>5</sup> Publicada en su libro "Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe" (CEPAL, 2014).



### **3-1 Planteo del Problema**

A partir de los antecedentes planteados y en el contexto del auge de la previsión realizada desde el ámbito público a nivel mundial y en nuestra región, durante la primera década del siglo XXI, el problema que en este trabajo proponemos analizar críticamente son los desarrollos gubernamentales en materia de análisis prospectivo de políticas públicas realizados en América Latina y el Caribe durante el período mencionado y su impacto en los procesos de toma de decisiones públicas, desde la perspectiva del pensamiento complejo.

Si bien se han superado los prejuicios y sesgos pro-mercado y anti-Estado que en la última década del siglo XX arreciaron sobre la previsión pública y la prospectiva, en este nuevo contexto favorable y en relación al problema planteado, vale la pena preguntarnos: ¿Integrarán los estudios prospectivos entre sus supuestos de partida al cambio de época y civilización que atravesamos? ¿Continuarán los ejercicios prospectivos exclusivamente en manos de expertos? ¿Los estudios globales incorporarán la diversidad y las miradas locales más allá de los estereotipos? ¿América Latina y el Caribe superarán el retraso y la desconexión de la capacidad global para la anticipación política del futuro? ¿El análisis de políticas públicas incorporará la enorme disponibilidad de estudios y análisis prospectivos disponibles? ¿Los procesos de toma de decisiones gubernamentales integrarán las tendencias, megatendencias y metatendencias en curso? ¿Los decisores públicos tomarán en cuenta la emergencia de la complejidad en las sociedades contemporáneas?

### **3-2 Hipótesis**

Frente a la emergencia de las sociedades complejas en el presente contexto mundial, las propuestas de políticas públicas que contienen enfoques prospectivos requieren ser problematizadas a partir de la perspectiva crítica del pensamiento complejo.

#### **3-2-1: Variables:**

Independiente: pensamiento complejo.

Dependientes: análisis de políticas públicas; enfoques prospectivos.

Interviniente: sociedades complejas.

### 3-3 Técnicas a Utilizar

Respecto a las técnicas utilizadas en esta tesis integramos la investigación de fuentes primarias y secundarias con el análisis textual, análisis de contenido, análisis de datos cualitativos y análisis estadístico de datos textuales.

Estas técnicas se aplican al análisis y clasificación de cuatro estudios aplicados a la generación de futuros normativos para la formulación e implementación de políticas públicas prospectivas en el año 2030: Estados Unidos de Norte América (EEUU): *Global Trends 2030: Alternative Worlds* ” (National Intelligence Council’s, 2012); Unión Europea (UE): “*Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World*” (European Union Institute for Security Studies [EUISS], 2012); Asia: “*China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* ” (Banco Mundial, 2013); América Latina y el Caribe: “*América Latina 2030* ” (Proyecto Millennium, 2012); Estudio América Latina 2020 (UNESCO –FLACSO) y el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP).

Luego, nos enfocamos en el análisis de los aspectos generales y particulares de las experiencias prospectivas nacionales desarrolladas desde el ámbito gubernamental en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, República Dominicana y realizamos un cuadro integrador de sus ejes prospectivos en común de cara al 2030.

### 3-4 Objetivos, alcances y limitaciones de la propuesta

A partir de este panorama de expansión de los estudios prospectivos delineado en el estado del arte, y con relación al problema planteado, la tesis se centrará en el análisis de los desarrollos gubernamentales en materia de análisis prospectivo de políticas públicas desde la perspectiva crítica del pensamiento complejo para explorar alternativas que faciliten los procesos de toma de decisiones vinculados con la gestión del futuro en las sociedades complejas.

Ello implica describir y relacionar los conceptos clave: políticas públicas y prospectiva para reflexionar en torno de los desafíos que enfrentan en el contexto de las sociedades complejas. Para ello, los objetivos que nos hemos trazado son:

**Objetivo General:** analizar los desarrollos gubernamentales en materia de análisis prospectivo de políticas públicas, desde la perspectiva crítica del pensamiento complejo, con el fin de explorar alternativas que faciliten los procesos de toma de decisiones públicas para la gestión del futuro en las sociedades complejas.

**Objetivo específico 1:** describir los principales enfoques de políticas públicas y su relación con las metodologías de previsión desarrollados en las ciencias sociales durante la segunda mitad del siglo XX para identificar los desafíos que enfrentan en el contexto de las sociedades complejas.

**Objetivo específico 2:** describir las características teóricas, metodológicas y organizacionales de la prospectiva para reflexionar acerca de su relación con el análisis de políticas públicas en las sociedades complejas.

**Objetivo específico 3:** relevar los procesos de análisis prospectivo de políticas públicas en curso en los ámbitos gubernamentales de los Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina durante la primera década del Siglo XXI para caracterizar, clasificar y analizar los mismos desde la perspectiva crítica del pensamiento complejo, frente a la emergencia de la complejidad.

**Objetivo específico 4:** realizar una propuesta teórica y metodológica para la integración de la previsión al análisis prospectivo de políticas públicas en las sociedades complejas, a partir de la aplicación de los criterios y principios epistemológicos y metodológicos del pensamiento complejo.

En tal sentido, en un documento de la serie Gestión Pública de la CEPAL publicado en enero de 2014, Sergio Bitar<sup>6</sup>, señala que, en el marco del programa a su cargo, se han

---

<sup>6</sup> Director del Programa Tendencias Globales y el Futuro de América Latina del Inter-American Dialogue, organización sin fines de lucro con sede en Washington que desde 1982, reúne a 100 ciudadanos distinguidos

recabado y analizado 600 estudios del futuro de escala global y regional en todo el planeta, con una perspectiva no menor a diez años vista. En todos ellos es posible observar que:

Al examinar las principales tendencias a largo plazo, se aprecia una coincidencia entre ellas. Una primera aproximación permite definir las seis tendencias mundiales siguientes, que pueden considerarse relevantes para el futuro de América Latina: 1) Tecnologías Disruptivas; 2) Escasez de Recursos Naturales; 3) Transformaciones Demográficas; 4) Urbanización y Expansión de las Ciudades; 5) Cambio Climático; 6) Gobernabilidad Democrática (Bitar, 2014:11).

Si bien se puede coincidir con el menú de temas enumerados e integrados en las seis tendencias mencionadas, resulta oportuno no perder de vista que todos los puntos identificados tienen como supuesto en común al cambio y la transición hacia una forma de organización social de escala planetaria superadora de la sociedad industrial, que no parece tomarse en cuenta en toda su dimensión e impacto.

#### **4 - Aportes teóricos y/o prácticos al campo disciplinar de la Ciencia Política**

Desde el punto de vista sostenido en esta tesis, una de las imposibilidades para la formulación e implementación de políticas públicas capaces de articular un horizonte prospectivo, se origina en la crisis de la idea tecnocrática de futuro, entendido como totalmente racionalizable, lineal, predecible y gestionado por expertos, por lo que se vuelve necesario revisar estos presupuestos, sus metodologías y técnicas consecuentes, con la finalidad de contribuir a dotar a la previsión política de otras alternativas que faciliten la construcción política del futuro.

En relación con este estado de cosas en el desarrollo de esta tesis planteamos demostrar la importancia de la incorporación de la prospectiva a los procesos de formulación e

---

de la región del ámbito público y privado para el análisis de políticas, el intercambio y la comunicación vinculados con la agenda estratégica regional para la gobernabilidad democrática, la equidad social y el crecimiento económico.

implementación de políticas públicas en las sociedades complejas como aporte a la Ciencia Política en general y al análisis de políticas públicas en particular vinculado con:

Anticipar las posibles consecuencias futuras positivas y negativas de los procesos de toma de las decisiones gubernamentales del presente;

Proveer a los dirigentes y los responsables de la formulación e implementación de políticas públicas marcos de referencia basados en la vigilancia y la inteligencia estratégica de los futuros posibles para la sociedad global, regional y local y evoluciones posibles del entorno y la sociedad;

Promover procesos de aprendizaje en los dirigentes y los responsables de la formulación e implementación de políticas públicas para la generación de una actitud estratégica orientada a la anticipación política que facilite comprender la profundidad de las tendencias, interrelaciones y transformaciones sociales en curso y se aplique a la mejora de sus procesos de toma de decisiones;

Contribuir al desarrollo de la Democracia y al ejercicio de una ciudadanía activa y comprometida con la apropiación de la construcción colectiva del futuro a partir de la apertura de los procesos de toma de decisiones públicas a la participación ciudadana.

Para ello, y frente a las exigencias y responsabilidades para la acción política del presente y del futuro inmediato, el aporte de esta tesis consiste en proponer, desde el punto de vista crítico del pensamiento complejo, caminos de exploración y análisis prospectivo de políticas públicas en la complejidad a través de la problematización del espacio de los decisores públicos en las sociedades complejas.

## **5 - Organización de la tesis**

La presente tesis se organiza en cuatro capítulos. El Capítulo 1 “Los estudios de políticas públicas y su relación con la cuestión del futuro y la previsión”, trata del contexto histórico de surgimiento del campo de las políticas públicas, de sus principales corrientes en la Ciencia Política y su estado del arte, de la previsión, el futuro y su necesaria

vinculación con las políticas públicas, para terminar con un primer análisis crítico de estas corrientes vinculadas con el objetivo general y el objetivo específico 1 de esta tesis.

El Capítulo 2 “El lugar de la prospectiva en las políticas públicas”, aborda el ingreso de la prospectiva a las políticas públicas, las distintas corrientes teóricas y etapas por las que atravesó desde su aparición, y finaliza con la propuesta de análisis prospectivo de políticas públicas realizada por Dunn, como punto de encuentro entre el análisis de políticas públicas y la prospectiva.

Luego, en el Capítulo 3, se analizan los informes prospectivos realizados con miras al año 2030. Los mismos han sido seleccionados como ejemplos para dar cuenta por de sus posibles impactos, en la formulación e implementación de políticas públicas globales, regionales y locales. Para ello lo hemos dividido en dos partes: 1) Los escenarios propuestos por los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia y 2) Los escenarios realizados en América Latina y el Caribe durante la primera década del Siglo XXI, a nivel regional y nacional.

Finalmente, en el Capítulo 4 “La prospectiva en las políticas públicas en el contexto de la complejidad”, planteamos una caracterización de la complejidad del mundo actual, una propuesta teórica y metodológica para el análisis prospectivo de políticas públicas desde la perspectiva del pensamiento complejo, y señalando la necesidad de la aplicación del pensamiento complejo al campo de las políticas públicas prospectivas en el contexto de los desafíos que enfrentan las sociedades complejas.

Por último en las conclusiones retomamos la hipótesis y las preguntas formuladas para resaltar los principales hallazgos desarrollados en cada uno de los capítulos, así como también destacamos que la tesis se inserta en un proyecto de investigación más amplio. Asimismo, señalamos pistas que podrían habilitar otros trabajos del mismo tenor.